

**Prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ**

---

*DREPT ADMINISTRATIV*

**Prezenta lucrare a fost redactată în baza legislației și doctrinei de specialitate existente până la data de 15 februarie 2015.**

**Prof. univ. dr. Verginia VEDINAȘ**

# **DREPT ADMINISTRATIV**

**Ediția a IX-a**

*Revăzută și actualizată*

**– CURS UNIVERSITAR –**

**Universul Juridic**  
București  
-2015-

Editat de **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Copyright © 2007, 2009, 2011, 2012, 2014, 2015, **S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Toate drepturile asupra prezentei ediții aparțin

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

Nicio parte din acest volum nu poate fi copiată fără acordul scris al

**S.C. Universul Juridic S.R.L.**

**NICIUN EXEMPLAR DIN PREZENTUL TIRAJ NU VA FI  
COMERCIALIZAT DECÂT ÎNSOȚIT DE SEMNĂTURA  
AUTORULUI ȘI ȘTAMPILA EDITORULUI, APLICATE PE  
INTERIORUL ULTIMEI COPERTE.**

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României

**VEDINAȘ, VERGINIA**

**Drept administrativ** / Verginia Vedinaș. – Ed. a 9-a, rev. și  
actualizată. - București : Universul Juridic, 2015

Bibliogr.

ISBN 978-606-673-580-3

342.9(498)

**REDACTIE:** tel./fax: **021.314.93.13**  
tel.: **0732.320.666**  
E-mail: **redactie@universuljuridic.ro**

**DEPARTAMENTUL** tel.: **021.314.93.15**  
**DISTRIBUȚIE:** fax: **021.314.93.16**  
e-mail: **distributie@universuljuridic.ro**

**www.universuljuridic.ro**

## CUVÂNT-ÎNAINTE

Parcă mai ieri am scos ultima ediție a cursului nostru. S-a scurs, tiptil, de-atunci, un an, generațiile se schimbă unele cu altele, iar noi ne bucurăm, cu sufletul cald iubitor pentru ele, că avem menirea de a contribui la devenirea lor viitoare. De juriști. Ce poate fi mai nobil pe lume decât să contribui la formarea și educarea unor personalități care, peste timp, vor săvârși și desăvârși, sperăm noi, aplicarea dreptului. De aceea, cu mare bucurie am purces la actualizarea cursului, pentru a scoate o noua ediție a lui. Ritmul în care se modifică legislația în România ne obligă să o facem. Viața publică este și ea într-o continuă metamorfoză. Și metamorfozare. Jurisprudența se străduiește să țină pasul cu schimbările legislative atât de frecvente. Să deslușească păienjenişul de reglementări și, prea adeseori, *din* reglementări. În mod frecvent, creează ea însăși situații care se impun a fi comentate, care generează discuții, dispute, ralieri sau controverse. Când spunem „*jurisprudența*” avem în vedere atât practica instanțelor judecătorești, cât și cea a Curții Constituționale.

De toate acestea, doctrina, în general, și doctrina de drept public, în particular, trebuie să țină seama. Anul 2014 a fost important și interesant pentru dreptul românesc, dat fiind faptul că a intrat în vigoare, la data de 1 februarie 2014, noul Cod penal al României<sup>1</sup> și Codul de procedură penală<sup>2</sup>, așa cum anii anteriori au avut semnificația lor prin intrarea în vigoare a Codului civil<sup>3</sup> și a Codului de Procedură civilă<sup>4</sup>. Dincolo de orice discuții care s-ar putea face cu privire la unele din dispozițiile lor, cu privire la legitimitatea unor soluții normative care privesc instituții ale dreptului public, este neîndoielnic că ne aflăm într-o etapă deosebită a dreptului românesc, care impune o stare de efervescentă doctrinară, în scopul regândirii regimului juridic al unor instituții, punerii acestora de acord cu cadrul juridic actual, inclusiv în ceea ce privește dreptul administrativ. Ne străduim ca astfel de realități juridice, instituționale și doctrinare, să fie reflectate în lucrările pe care le publicăm, inclusiv în cursurile pentru studenții noștri, pentru a-i ajuta nu doar să înțeleagă regimul sau, după caz statutul juridic al instituțiilor, dar să aibă capacitatea să-l și aplice în activitatea profesională pe care o vor desfășura. Putem aprecia că generațiile care urmează azi facultățile de drept au șansa de a se forma,

---

<sup>1</sup> Codul penal a fost aprobat prin Legea nr. 286/2009, publicată în M. Of. nr. 510 din 24 iulie 2009, modificată și completată prin Legea nr. 27/2012, publicată în M. Of. nr. 180 din 20 martie 2012; Legea nr. 63/2012, publicată în M. Of. nr. 258 din 19 aprilie 2012; Legea nr. 187/2012, publicată în M. Of. nr. 757 din 12 noiembrie 2012.

<sup>2</sup> Codul de procedură penală a fost aprobat prin Legea nr. 135/2010, publicată în M. Of. nr. 486 din 15 iulie 2010, modificată și completată prin Legea nr. 255/2013 publicată în M. Of. nr. 515 din 14 august 2013.

<sup>3</sup> Codul civil a fost aprobat prin Legea nr. 287/2009, publicată în M. Of. nr. 511 din 24 iulie 2009, republicată în M. Of. nr. 505 din 15 iulie 2011 și pusă în aplicare prin Legea nr. 71/2011 publicată în M. Of. nr. 409 din 10 iunie 2011.

<sup>4</sup> Codul de procedură civilă a fost aprobat prin Legea nr. 134/2010, publicată în M. Of. nr. 485/2010, republicată în M. Of. nr. 545/2012 în temeiul art. 80 din Legea nr. 76/2012, dându-se textelor o nouă numerotare.

ca juriști, fundamentându-și pregătirea pe cadrul normativ pe care, *pe numere mari*, cum spunea regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, îl vor și aplica în profesie. Este șansa care pe studenți îi avantajează, iar pe profesori îi obligă. În ceea ce privește dreptul administrativ, reglementările care îl guvernează sunt și ele supuse unei evoluții continue. Unele de substanță, care schimbă bazele problemei, ceea ce generează și alimentează debaterile și disputele doctrinare. Ne-am străduit, ca întotdeauna, să le cuprindem în prezentul curs, conștienți că, dacă nu le putem acoperi în întregime, dată fiind vastitatea lor, avem datoria să le semnalăm pe cele mai relevante, din dorința de a-i convinge pe studenți, învățăceii noștri de azi, profesioniștii de mâine, că dreptul este un fenomen viu, complex, a cărui cercetare, în momentul în care ai pășit pe terenul lui, nu se oprește niciodată. Păstrăm, și în prezenta ediție, cuvântul-înainte scris la ultimele două ediții anterioare, pentru a surprinde evoluția motivațională care ne determină să purcedem mereu, la truda noastră creatoare, dornici să facem față nobilei misiuni de a-i sprijini pe studenții noștri în procesul de instruire și formare, cu rodul acestei neostoite lucrări.

Prof. univ. dr. **Verginia Vedinaș**

## CUVÂNT-ÎNAINTE la ediția a VIII-a

Iată că de la ultima ediție a cursului nostru-ediția a VII-a, au trecut aproape doi ani, perioadă în care multe lucruri s-au schimbat pe teritoriul dreptului, în general, și al dreptului administrativ, în particular. Este perioada în care au intrat în vigoare cele trei Coduri, respectiv Codul de procedură civilă, Codul penal și Codul de procedură penală, după ce, anterior, intrase în vigoare noul Cod civil. Aceste modificări legislative de substanță, deși nu vizează expres dreptul administrativ, conțin reglementări care afectează și această ramură de drept. Este suficient să amintim că prin noul Cod de procedură civilă s-au produs mutații în ceea ce privește contenciosul administrativ, în general, și regimul excepției de nelegalitate, în particular. Dispozițiile Codului penal și ale celui de procedură penală au și ele efecte asupra dreptului administrativ, dat fiind faptul că autoritățile publice care fac obiect de cercetare al acestei ramuri de drept pot cădea sub incidența normelor penale, în cadrul răspunderii penale care le este aplicabilă. Statutul funcționarilor publici a fost și el supus unor mutații legislative în această perioadă, unele dintre ele discutabile, declarate neconstituționale de Curtea Constituțională. Dincolo de numeroasele modificări legislative, doctrina de specialitate s-a îmbogățit și ea. Este nevoie, astfel, de o nouă ediție a cursului nostru, care să surprindă aceste modificări. Nu neapărat pentru că le împărtășim. Întotdeauna am exprimat rezerve sau critici cu privire la instabilitatea legislativă care caracterizează România. Credem, cu toată ființa noastră, că **stabilitatea legislativă înobilează o națiune**. Un sistem de drept în care actele normative se schimbă periodic, în care chiar codurile, care ar trebui să se caracterizeze prin stabilitate, sunt supuse acestor schimbări, este evident că este predispus la derapaje de la starea de legalitate și chiar de la cea de constituționalitate. Sunt lucruri care ne preocupă și chiar ne dor. În egală măsură în care nu ne poate lăsa indiferentă faptul că principiile și instituțiile juridice sunt adeseori denaturate, prin modul în care sunt aplicate. Că regulile devin în practică excepții și excepțiile reguli. Este suficient să ne raportăm la instituția **delegării legislative** și cu precădere, la ordonanțele de urgență, al căror regim juridic este adeseori deformat printr-o aplicare care excedează filozofia textului constituțional și care adeseori este sancționată de Curtea Constituțională. Rostul nostru, al dascălilor de drept public, este să-i ajutăm pe studenții să înțeleagă și să-și însușească instituțiile specifice acestei ramuri de drept în litera și spiritul lor, în filozofia lor profundă, juridică și morală, în egală măsură, pusă în concordanță cu principiile care guvernează democrația constituțională în România<sup>1</sup>. Este o misiune în care credem, pe care ne-o asumăm cu toată responsabilitatea, dornici să creștem generații care să ducă mai departe destinul școlii juridice românești, în general, al celei de drept public în particular, și, fără vorbe mari, cum zicea regretatul nostru profesor Antonie Iorgovan, destinul acestui neam binecuvântat.

Prof. univ. dr. Verginia Vedinaș

---

<sup>1</sup> După cum semnaleză doctrina de specialitate, asistăm la disfuncții, o „deconstituționalizare a democrației”, „disfuncționalitatea democrației românești fiind o certitudine pentru aproape toată lumea”(D.C. Dănișor, *Democrația deconstituționalizată*, Ed. Universul Juridic, București, Ed. Universitaria, Craiova, 2013, p. 9).

## CUVÂNT-ÎNAINTE la ediția a VII-a<sup>1</sup>

*Timpul tace și trece*, spune o frumoasă vorbă românească. Important este să treacă într-un mod care să simți că te împlinește. Ca om și ca profesionist. An după an, generații după generații, ne străduim să le formăm. Să le deschidem mintea, dar și sufletul, spiritul lor tânăr, către acest minunat și fascinant domeniu care este dreptul. În toate ipostazele pe care el le presupune. Să devenim noi înșine mai buni, pentru ca studenții noștri să ne perceapă ca pe un imbold de a se desăvârși pe ei înșiși. Să reprezentăm, în viața noastră profesională și privată, repere, pentru ca ei înșiși să-și dorească să devină astfel. Ca truditore în ale dreptului public, misiunea este și mai dificilă. Pentru că **dreptul public este un drept al cetății**, în litera căruia respiră identitatea regimului politico-juridic pe care îl reflectă. În regulile căruia litera și spiritul sunt în egală măsură importante. Un drept viu, în continuă schimbare. Ale căruia instituții, în cea mai mare parte, se regăsesc în viața fiecăruia dintre noi. Ceea ce ne obligă să le înțelegem în filozofia lor, nu în modul în care înțeleg titularii lor să le exercite. Pentru că aceasta este una din cele mai dificile probleme pe care le ridică dreptul public: dihotomia dintre proiecția constituțională și legală a unei instituții și modalitatea concretă în care aceasta se manifestă, prin comportamentul titularilor de funcții și demnități în stat. Iar această dihotomie devine în timp din ce în ce mai pronunțată, pentru că fiecare dintre cei implicați în activități publice înțeleg să-și „*aproprieze*” astfel de funcții, relevând un comportament discreționar, dincolo de limitele pe care legiuitorul le trasează. Acest lucru are strânsă legătură cu înțelegerea defectuoasă a principiului de drept conform căruia *tot ce nu este interzis de lege este permis*. **Dacă în dreptul privat funcționează un asemenea principiu, în dreptul public el nu-și mai află aplicabilitatea**. Aceasta deoarece **în dreptul public, instituțiile acestuia pot să facă, în sensul propriu al cuvântului, ceea ce legea le permite în mod efectiv. Limitele acțiunii lor sunt prestabilite de legiuitor**. Competența fiecărui subiect de drept public începe și se termină unde spune legiuitorul. Am auzit de multe ori motivația unor personaje publice în sensul că „*am făcut lucrul x sau y pentru că legea nu-mi interzice să fac aceasta*”. Sau, mai nuanțat, „*nu pot fi acuzat că am făcut aceasta, pentru că nicio lege nu-mi interzice să o fac*”.

Sunt abordări defectuoase, care duc la excese, la abuzuri, la o exercitare în afara legii a atribuțiilor aferente unei funcții în stat.

Un alt inconvenient cu care ne confruntăm este **lipsa de profesioniști în viața publică, apetența pe care o simt din ce în ce mai pregnant guvernării, indiferent de culoarea lor politică, de a se înconjura de personaje care le sunt loiale, indiferent de**

---

<sup>1</sup> Ca și la edițiile anterioare, și la această ediție am ales să păstrăm cuvântul înainte la ediția anterioară, pentru că sunt lucruri pe care le-am spus acolo și la care ținem și am dori ca ele să fie cunoscute de către cei care se vor raporta doar la această ediție a cursului nostru. Unele din ideile exprimate se reiau, suntem siguri, într-o formă mai mult sau mai puțin asemănătoare. Nu am avut în intenție să se întâmple astfel. Însă în spiritul fiecărui specialist se regăsesc anumite elemente de constanță, pe care nu obosește să le transmită, pentru că ele au menirea să-l ajute să se împlinească profesional și să izbândească, prin sine însuși și prin beneficiarii activității sale, în ceea ce și-a propus.



**capacitatea lor de a face față funcțiilor care le sunt încredințate, și de aici instaurarea unei indiferențe față de ideea de competență, transformată în timp, în sfidare și în dispreț față de cei care sunt înzestrați cu astfel de atribuții, venită, paradoxal, chiar din partea celor care le exercită fără să le merite.**

Multe ar fi de spus, însă îi lăsăm pe cei care parcurg paginile cursului nostru, în special pe studenți, să le descopere. Adăugăm în final un element care are strânsă legătură cu cele abordate anterior, și anume **lipsa de responsabilitate în modul în care este slujit interesul public de către cei care au menirea să facă acest lucru.** În toate formele pe care acesta le presupune. Este suficient să ne raportăm numai la modul în care sunt cheltuiți banii publici. La lacunele grave pe care le manifestă, în deciziile pe care le iau, cei care au atribuții în domeniu, și mă refer cu precădere la cei care sunt ordonatori de credite, principali, secundari sau terțiari, care manifestă o larghețe condamnabilă, dublată cu o gravă iresponsabilitate, în ceea ce fac. Posibilitatea de a descoperi această „față hădă” a realității ne este înlesnită în virtutea statutului nostru de membru al Curții de Conturi a României, instituție care are misiunea constituțională să gardeze legalitatea cheltuirii banului public. Regretatul nostru profesor, către memoria căruia gândul și recunoștința noastră se îndreaptă în permanență, spunea că **la cei care dețin funcții și demnități în stat, responsabilitatea trebuie să primeze în raport cu răspunderea. Ei trebuie să respecte legea nu din teama de pedeapsă, ci pentru că așa simt că trebuie să facă, din înțelegerea statutului care le-a fost conferit și a semnificației funcției exercitate.** Dintr-o asemenea perspectivă, ar trebui să ne așteptăm că numai suspiciunea cu privire la comiterea unor fapte antisociale ar trebui să-i determine pe cei aflați în diferite posturi să renunțe la ele, cu atât mai mult implicarea într-o formă de urmărire și cercetare penală. Iar multitudinea de cazuri care vădese astfel de comportamente, dincolo de limitele legii, ar trebui să ne îngrijoreze, nu să-l aplaudăm ca pe un act de bravadă, ci ca pe o dovadă a luptei cu corupția, fenomen care macină trupul firav al democrației românești.

Acesta este o parte a mesajului pe care dorim să-l transmitem studenților noștri. Să-i ajutăm să înțeleagă că vor fi implicați, indiferent de profesiunea juridică pe care o vor exercita, în activități care reprezintă elemente intrinseci ale stării de legalitate din statul român. Iar constituționalitatea și legalitatea sunt elementele definitorii ale unui stat de drept.

Nutrim nădejdea că vom reuși să ajungem nu numai la inteligența lor, ci și la sufletul lor. Ne propunem să-i înarmăm pe studenții noștri și cu anumite atitudini, nu doar cu informații. Cu înțelegerea, în profunzimea lor, a complexității elementelor care compun o societate autentic democratică. Și, mai ales, cu capacitatea de a deveni personalități pregnante în domeniul lor profesional, care să aibă, în egală măsură, vocația de a deveni **„oameni ai cetății”**, cum se exprima, atât de profund și de adevărat profesorul nostru și al atâtor generații Antonie Iorgovan, prea devreme plecat la cele veșnice. Dar al cărui spirit va rămâne în noi, cei care ne-am format la lumina binefăcătoare a personalității sale, care l-am prețuit și l-am iubit. Gândul meu se îndreaptă, în egală măsură, către ceilalți mari dascăli ai Facultății de Drept, care au înnobilit amfiteatrele și viața noastră. Toate valorile pe care ni le-au transmis, în care ne-au format, vor dăinui în noi ca o făclie, pe care, împreună cu propriile noastre idealuri devenite împliniri, sperăm să le transmitem generațiilor pe care le formăm.

# CAPITOLUL I

## DREPTUL ADMINISTRATIV – RAMURĂ A DREPTULUI PUBLIC

### *I. Noțiuni generale privind administrația publică*

#### §1. Administrația publică în contextul separării și echilibrului puterilor în stat

Una dintre teoriile pe care s-a clădit gândirea juridică modernă, ca și cea filozofică, de altfel, este teoria separației puterilor în stat<sup>1</sup>, care a fost fundamentată de către Montesquieu în celebra sa lucrare „*Despre spiritul legilor*”, (1748)<sup>2</sup>. De fapt, germele acestei teorii se regăsește încă din antichitate, Aristotel fiind cel care a identificat existența în orice stat a trei mari puteri, una care face legile (puterea deliberativă), alta care le pune în executare (corpul magistraților, sintagma „*magistrat*” având o altă semnificație decât cea prezentă) și o a treia prin care se soluționează diferite litigii apărute în viața publică și în cea privată.

Apariția teoriei a fost explicată în doctrina de specialitate ca fiind generată de absolutismul monarhic, fiind, în realitate, o reacție împotriva acestui tip de regim, în care monarhul întrupa în personalitatea sa, prerogativele celor trei clasice puteri în stat. El era cel care făcea legiuirile<sup>3</sup>, dispunea punerea lor în executare și avea drept de viață și de moarte asupra supușilor. Nevoia de separare a celor trei puteri Baronul Charles Louis de Secondat, baron de la Brede et de Montesquieu, a realizat-o pornind de la o constatare existentă în toate timpurile, anume faptul că *acela care deține puterea, are tendința naturală de a abuza de ea*. De aceea, pentru a stopa abuzul „*puterea trebuie să oprească puterea*”, adică puterile să fie încredințate unor titulari diferiți, care să se controleze și contracareze reciproc. Rezultă, de aici, că „*Montesquieu a făcut din separația puterilor un eficient instrument al siguranței cetățenilor*”<sup>4</sup>, care a fost reflectat în toate constituțiile lumii de la începuturi, inclusiv în acte juridice cu o valoare specială cum a fost Declarația drepturilor adoptată de către Revoluția franceză, unde se stipula că **un stat în care drepturile omului nu sunt respectate, iar separarea puterilor nu este garantată, nu are Constituție**<sup>5</sup>. Constituția României, în forma adoptată în 1991, s-a înscris pe filozofia și tehnica de redactare juridică reflectate în constituțiile adoptate începând cu a doua jumătate a secolului al XIX-lea, în care separația puterilor nu mai este proclamată în mod expres, ci este reglementată de o manieră implicită și, de fiecare dată, prin referiri și la

---

<sup>1</sup> Celelalte două teorii la care ne raportăm sunt *teoria contractului social* și *teoria drepturilor naturale*.

<sup>2</sup> Ch. Montesquieu, „*Despre spiritul legilor*”, vol. I, Ed. Științifică, București, 1964.

<sup>3</sup> Care purtau diferite denumiri, de la stat la stat, cum ar fi *edict*, *privile* etc.

<sup>4</sup> I. Muraru, E.S. Tănăsescu în I. Muraru, E.S. Tănăsescu (coordonatori) – *Constituția României, comentarii pe articole*, Ed. C.H. Beck, București, 2008, p. 13.

<sup>5</sup> Declarația drepturilor omului și ale cetățeanului a fost adoptată la 26 august 1789, prin intermediul ei fiind puse, în Franța și în lume, bazele democrației moderne. Articolul XVI din Declarație prevede că „*orice societate care nu asigură garanția drepturilor și nu statornicește separația puterilor este lipsită de Constituție*”. A se vedea <http://ro.wikipedia.org/>, consultată în data de 4 februarie 2015, orele 11,30.